

Conflict and consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig?

Joop Koppenjan

Gepubliceerd in: Bestuurswetenschappen, vol 60, nr. 2, april 2006, pp 86-112.

1 Inleiding

Een belangrijk kritiekpunt op de theorievorming over beleidsnetwerken en netwerkmanagement is het gebrek aan aandacht voor macht en conflict (Barns, 1997; Pröpper, 1996). Inderdaad is de eerste indruk die zich bij het doornemen van de netwerkliteratuur opdringt die van sturing in netwerksituaties als een politiek neutrale management activiteit (bijvoorbeeld. O'Toole, 1988; Agranoff, 1990, 2001; Mandell, 1990, 2001; Glasbergen, 1995; Kickert et al, 1997). Sleutelbegrippen zijn interdependentie en coördinatie. Bij complexe vraagstukken op het terrein van besluitvorming, uitvoering en publieke dienstverlening zijn uiteenlopende publieke en private partijen betrokken die door hun wederzijdse afhankelijkheid gedwongen zijn tot samenwerking. Pogingen deze samenwerking te bevorderen staan in het teken van probleemoplossing: het bijeen zoeken en in elkaar passen van puzzelstukjes, zodat een package deal ontstaat die voor alle betrokkenen en de samenleving als geheel een verbetering betekent (Scharpf, 1978; Dery, 1984). Begrippen als conflict en macht komen er in deze literatuur nogal bekaaid van af. Dit in tegenstelling tot het concept consensus. Netwerkmanagement lijkt vooral om consensusvorming te gaan, gericht op het vergaren van hulpbronnen en steun voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en de levering van publieke diensten. Consensus is blijkbaar een onmisbare bouwsteen voor de vorming van beleid; een randvoorwaarde die moet worden vervuld. Soms lijkt het er zelfs op dat je moeilijk te veel consensus kunt hebben.

De nadruk op consensusvorming heeft de beleidsnetwerkbenadering het mikpunt gemaakt van kritiek uit zowel wetenschappelijke hoek als de beleidspraktijk. Het nastreven van consensus en de daarmee gepaard gaande voorkeur voor 'zachtere' sturingsinstrumenten zoals convenanten en overleg, leidt –volgens de kritiek – tot langdurige interactieprocessen, die veel energie en geld opzuigen, maar uiteindelijk uitmonden in zwakke compromissen, vastlopende besluitvorming of non-implementatie, en die het bestuurders en politici onmogelijk maken hun verantwoordelijkheden waar te maken. In plaats van netwerkprocessen is er behoefte aan daadkracht, leiderschap en 'ontwebbing'. (Tatenhove en Leroy, 1995; Peper, 1995; zie ook: Koppenjan, 2001; Weggeman, 2003). Het streven naar consensus wordt dus niet door iedereen in alle omstandigheden omarmt.

Deze kritiek op de beleidsnetwerkbenadering als normatief model loopt deels parallel met de typering van beleidsnetwerken in de wat oudere literatuur over beleidsnetwerken (Ripley and Franklin, 1987; Jordan 1990; Marin and Mayntz, 1991, Marsh and Rhodes, 1992). In deze literatuur worden beleidsnetwerken afgeschilderd als gesloten bolwerken met een overdosis consensus, gericht op het veiligstellen van de belangen van partijen die er deel van uit maken, terwijl de belangen van degenen die niet vertegenwoordigd zijn worden verwaarloosd of zelfs geschaad. In deze benadering is consensus eerder een probleem dan een oplossing.

Dit artikel beoogt het bestaan van twee zo contraire beelden over de rol van consensus en conflict in beleidsnetwerken te verklaren en na te gaan wat die verklaring betekent voor de inhoud van pogingen netwerken en interactieprocessen binnen netwerken te managen. Is centrale sturingsopgave het bevorderen van consensus of juist de bestrijding ervan?

Hiertoe wordt in paragraaf 2 het begrippenpaar consensus en conflict nader geïntroduceerd. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het eerste beeld van beleidsnetwerken toegelicht: beleidsnetwerken als intensieve samenwerkingsvormen met een te veel aan consensus. Paragraaf 4 geeft het tweede beeld van beleidsnetwerken weer: multi-actoren-settings met een gebrek aan consensus. In paragraaf 5 wordt een verklaring gezocht voor het bestaan van twee zulke contraire beelden van beleidsnetwerken en de implicaties hiervan voor sturing in netwerksituaties beredeneerd. Tenslotte wordt in paragraaf 6 ingegaan op de beperkingen die zijn gesteld aan het in de praktijk brengen van de in dit artikel gegenereerde inzichten ten aanzien van het managen van de consensus-conflictdimensie bij pogingen tot sturing in netwerk-situaties.

2. Het begrippenpaar Conflict en Consensus nader beschouwd

Consensus is overeenstemming tussen partijen. Vaak wordt het begrip consensus opgevat als een overeenstemming op het gebied van dieperliggende normen en waarden. Het begrip consensus wordt in dat geval ook wel gekoppeld aan ideeën over ‘deliberative democracy’: de (machtsvrije) uitwisseling van ideeën gericht op het overtuigen en het bereiken van overeenstemming (Butler, 1987; Elster, 1998).

Consensus beperkt zich evenwel niet tot het domein van normen en waarden. Consensus kan op verschillende niveaus van een relatie tussen partijen betrekking kan hebben. Naast het niveau van de normen en waarden zijn er het niveau van doelen en probleempercepties, het niveau van oplossingen en het niveau van werkwijzen (rollen, regels en procedures) (Fisher en Uri, 1981; Fischer and Forester, 1993; March and Olsen, 1989). De meest minimale vorm van consensus kan een ‘agreement to disagree’ zijn die het mogelijk maakt voor partijen met uiteenlopende of tegengestelde belangen of strevingen om naast elkaar te bestaan (Lijphart, 1979). Dit laatste voorbeeld maakt ook duidelijk dat consensus en conflict elkaar niet uitsluiten: een gebrek aan consensus kan op conflict duiden. Bovendien kan tegenover consensus op het ene vlak verschil van mening op het andere staan. De mate, de scope en het niveau van consensus tussen partijen kan met andere woorden verschillen.

Conflict is niet exact het tegenovergestelde van consensus. De afwezigheid van overeenstemming, impliceert niet per se strijd. Er kan immers sprake zijn van divergerende belangen of voorkeuren. Conflict daarentegen veronderstelt een tegenstelling tussen opvattingen, belangen en strategieën, waardoor partijen hun doelstellingen niet kunnen bereiken. Op zijn ergst kan een conflict eruit bestaan dat partijen al hun middelen mobiliseren in de totale strijd gericht op de vernietiging van de tegenstander.

Net als consensus kan conflict op verschillende niveaus van de relaties tussen partijen betrekking hebben: het kan gaan over strijd om dieperliggende waarden, om de kosten en batenverdeling van doelen, probleemformuleringen of oplossingen of om te hanteren werkwijzen (Coser, 1956; Cobb en Elder, 1984).

De positieve en negatieve functies van consensus

Consensus is een ambivalent begrip. Enerzijds vervult consensus positieve functies. Zo is een zekere mate van consensus een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking tussen verschillende partijen (Susskind and Cruikshank, 1985; Scharpf 1978, 1997). Het duidt erop dat het niveau van conflict beperkt is en dat betrokkenen een scherp oog hebben voor hun gemeenschappelijke belangen. Consensus kan ook verwijzen naar de mate waarin partijen deel uitmaken van een gemeenschap. Zij hebben dan niet alleen een gemeenschappelijke kijk op problemen, oplossingen en werkwijzen ontwikkeld, maar ook daadwerkelijk een

gemeenschappelijke identiteit. Zogezien kan consensus niet alleen als een noodzakelijke voorwaarde worden opgevat, maar ook als iets dat op zichzelf nastrevend waardig is. Maar consensus kan ook als knellend worden ervaren. Zo kent de consensusdemocratie in Nederland een in de tijd sterk wisselende beoordeling. Niet zo lang geleden werd de harmonieuze samenwerking tussen overheid, werkgevers en werknemers onder de term ‘poldermodel’ als lichtend voorbeeld gezien. Momenteel geldt het als verklaring voor de achterblijvende economische prestaties: consensus staat innovatie en competitie in de weg. Janis (1982) heeft laten zien hoe een te grote mate van consensus bij besluitvorming binnen groepen ertoe leidt dat bepaalde probleemdefinities en daaraan gekoppelde oplossingen dominant en onaantastbaar worden. Hij spreekt van ‘groupthink’, een pathologisch groepsproces dat ertoe leidt dat informatie wordt vervormd, zoekgedrag en kritiek wordt onderdrukt en alternatieven onvoldoende in ogenschouw worden genomen. Het gevolg: te snelle selectie van oplossingen die grote risico’s met zich brengen (vergelijk ook t Hart e.a., 1991).

Niet alleen binnen kleine groepen, maar in organisaties, beleidsgemeenschappen of naties als geheel heeft consensus – ook als het niet om extreme vormen van consensus gaat - zijn prijs in de vorm van onderdrukking en uitsluiting van belangen, opvattingen en actoren die niet binnen de dominante denkbeelden passen.

De negatieve aspecten van consensus springen met name in het oog als consensus wordt bewerkstelligd en bewaakt door onderdrukking, geweld en staatsterreur. Zo gaat er achter de rethoriek over een ‘harmonieuze samenleving’ van de Chinese overheid een totalitair regiem schuilt dat intern en naar buiten toe de illusie van eensgezindheid in leven probeert te houden en tegelijkertijd dissidenten hardhandig het zwijgen oplegt. Maar ook indien consensus niet afgedwongen is kan het negatieve effecten hebben. Daarbij komt dat de inhoud van consensus zelf vanuit normatief oogpunt iets volstrekt verwerpelijks kan betreffen.

De negatieve en positieve functies van conflict

Negatieve functies van conflicten binnen beleidsnetwerken betreffen onder andere het feit dat zij ertoe kunnen leiden dat partijen hun doelen niet kunnen bereiken. Zij kunnen leiden tot blokkades in en stagnatie van interactieprocessen gericht op de aanpak van urgente maatschappelijke problemen. Zij kunnen ook destructief van aard zijn, waarbij zij relaties tussen partijen ingrijpend en langdurig beschadigen en iedereen meeslepen in een kostbare uitputtingsslag, die alleen verliezers kent.

Voor de positieve functies die conflicten kunnen vervullen is over het algemeen minder oog. Zo kunnen conflicten worden opgevat als een uiting van de vitaliteit van een bestuurlijk stelsel, laten zien dat afwijkende meningen niet onderdrukt worden en partijen niet murw of monddood gemaakt zijn. Door conflicten komt informatie beschikbaar over mogelijke standpunten, alternatieve probleemdefinities, onderbelichte effecten en doelen, alternatieve opties, etcetera. Zij kunnen aanleiding vormen voor het uitzetten van onderzoek en op die manier kennisverwerving bevorderen. Conflicten kunnen ertoe bijdragen dat nieuwe problemen of oplossingen op de agenda komen, dat partijen anders na gaan denken over prioriteiten en dat hervormingen en innovaties tot stand worden gebracht (Coser, 1956; Schelleberg, 1982; Brown, 1983; Rosenthal c.s. 1996).

Samenvattend: de begrippen consensus en conflict zijn meerdimensionaal. De scope, het niveau en de inhoud van beide kan verschillen. Indien dit niet onderkend wordt, is de kans groot dat de mogelijkheden of onmogelijkheden van wederzijds afhankelijke actoren om tot samenwerking te komen verkeerd worden ingeschat. Van belang is voorts dat beide begrippen heel verschillend beoordeeld te kunnen worden; zij hebben positieve en negatieve functies. Deze inzichten hebben implicaties voor de keuze en inhoud van strategieën gericht op de

beïnvloeding van de mate van consensus of conflict in de relaties tussen partijen in netwerk-situaties. Voordat daar verder op ingegaan wordt, wordt in de volgende paragrafen eerst de rol van consensus en conflict in beleidsnetwerken nader geanalyseerd.

3 Beeld 1. Beleidsnetwerken met een surplus aan consensus

Voor zover relevant voor de bespreking van de consensus-conflict-dimensie valt de literatuur over beleidsnetwerken in twee groepen uiteen. In deze paragraaf bespreken we de eerste groep: de wat oudere benaderingen van beleidsnetwerken waarin deze getypeerd worden als onder meer subsystemen, subgovernments, ijzeren driehoeken, meso-corporatisme en beleidsgemeenschappen.

Een Amerikaans perspectief: subsystemen, subgovernments en ijzeren driehoeken

De begrippen 'subsystem' en 'subgovernment' verwijzen naar de relaties tussen de leden van commissies van het Amerikaanse congres, overheidsorganisaties en belangengroepen (Freeman, 1965; Ripley and Franklin, 1987). De inzet van de interacties tussen deze partijen betreft de besluitvorming over beleid op een specifiek beleidsterrein. Omdat de relaties tussen deze partijen hecht en duurzaam zijn, zijn betrokken partijen uitermate goed ingevoerd in de beleidsissues die spelen en de geldende procedures, gebruiken en beslisregels. Deze constellatie van actoren en relaties wordt ook wel aangeduid met het begrip 'ijzeren driehoek' (iron triangle). Dit laatste begrip, dat het gesloten karakter van besluitvorming benadrukt, is overigens fel aangevochten door auteurs die van mening zijn dat het politieke proces in Amerika een veel opener, pluralistischer karakter heeft (Heclo 1974)

Milward and Wamsley (1985) hebben de betekenis van het begrip subsysteem enigszins opgerekt. Bij hen is de samenstelling van subsystemen meer heterogeen en kan hun cohesie variëren. Naast de horizontale verbanden tussen politici, ambtenaren en belangenorganisaties zien zij hij verticale relaties. Uitvoerende instanties, lagere overheden, professionals en hun beroepsorganisaties maken ook deel van het sybsysteem uit: '...government programs bind program professionals and their professional associates trough all layers of government into vertical functional autocracies' (Milward and Wamsley, 1985).

Milward en Wamsley verbinden op deze manier de literatuur over subsystemen met die over uitvoeringsnetwerken en netwerken gericht op publieke dienstverlening (O'Toole, 1988; Hjern and Potter, 1981). Die literatuur is weer sterk geïnspireerd op de interorganisationale theorie, waarin de nadruk wordt gelegd op hulpbronafhankelijkheid en uitwisseling van hulpbronnen (Levine and White, 1961; Benson 1979; Aldrich and Whetten, 1981).

Laumann and Knoke (1987) benadrukken de rol van belangenorganisaties in deze netwerken: 'despite their lack of formal decision authority, many private participants posses sufficient political clout to secure that their interests will be taken into account.'

Neo-corporatisme en beleidsnetwerken: de Europese ervaring

In West-Europa is het netwerkdenken sterk beïnvloed door het neo-corporatisme. Staten kenden gedurende een groot deel van de twintigste eeuw machtige belangenorganisaties, en met name werkgevers- en werknemersorganisaties, een belangrijke rol toe in het politieke proces, teneinde het dominante maatschappelijk conflict tussen kapitaal en arbeid te pacificeren, hun eigen sturingsvermogen te vergroten, en draagvlak voor de uitvoering van beleid te creëren (Streeck and Schmitter, 1985; Cawson, 1986). Als gevolg hiervan verliepen processen van beleidsvorming relatief gesloten. Alleen goed georganiseerde en door de staat erkende belangengroepen mochten in de beleidsvorming participeren. (Schmitter and Lehmbruch, 1979).

Voortbordurend op de interorganisatietheorie en de literatuur over neo-corporatisme zijn de begrippen beleidsgemeenschap en beleidsnetwerk ontwikkeld. Het begrip neo-corporatisme verwijst vooral naar de wijze waarop op nationaal niveau over economische strijdpunten werd beslist. De begrippen beleidsgemeenschap en beleidsnetwerk verwijzen naar de relaties tussen overheden en belangenorganisaties op specifieke beleidsterreinen; het meso-niveau (Jordon, 1990; Heisler, 1974; Koppenjan et al, 1987; Rhodes, 1990;1996).

Beleidsgemeenschappen zijn volgens Rhodes (1988) gesloten en duurzame netwerken van relaties tussen overheden en belangenorganisaties, die zich uitstrekken over verschillende bestuurslagen en waarbinnen taken en verantwoordelijkheden worden gedeeld, afgeschermd van andere netwerken en het bredere publiek, waaronder vertegenwoordigende organen zoals het parlement.

De leden van een beleidsgemeenschap delen bepaalde belangen. Hun interacties worden ondersteund door in mindere of meerdere mate geformaliseerde organisatorische arrangementen, zoals adviesraden, consultatieprocedures en goedkeuring door de staat, die erin resulteren dat andere partijen en belangen worden uitgesloten.

In Nederland gebruikten Van den Berg en Molleman (1974) de term 'gesloten circuit' om dergelijk beleidsnetwerken te typeren. Zij dachten daarbij aan de vergaande institutionalisering van het overleg op onder andere de terreinen van het onderwijs- en het landbouwbeleid.

Beleidsnetwerken en de rol van consensus

Veel meer dan in de Amerikaanse literatuur wordt in de publicaties over beleidsgemeenschappen het belang van gedeelde visies, normen en waarden benadrukt. Leden van een beleidsgemeenschap delen een kijk op de wereld en een beleidsparadigma, dat bepaalt welke vraagstukken belangrijk zijn, wie welke rol vervult, welke regels gelden, en welke doelen, instrumenten en strategieën toegestaan zijn (Benson, 1982; Wilks and Wright, 1987; Klijn, 1997). Voor de analyse van de rol van opvattingen, normen en waarden in beleidsprocessen – zeg de culturele kenmerken van beleidsnetwerken - biedt met name in de literatuur over beleidsleren en argumentatieve beleidsanalyse aanknopingspunten. Binnen een beleidsnetwerk interacteren partijen gedurende langere tijd, Als gevolg daarvan ontwikkelen zij een gedeelde kijk op de werkelijkheid. Dit gezamenlijke referentiekader of waardesysteem vertoont overeenkomsten met begrip als 'policy core' (Sabatier en Henkins-Smith, 1993), 'frame' (Schön en Rein, 1994) en 'policy paradigm' (Hall, 1993). De 'policy core' is volgens Sabatier de set van assumpties waarop een beleid is gebaseerd en dat de centrale waarden en identiteit weerspiegelt van de coalitie van partijen die hun lot aan dat beleid hebben verbonden, de 'policy advocacy coalition'. De 'policy core' kan daardoor niet ter discussie worden gesteld en is heel moeilijk te veranderen. Schön en Rein (1994) hanteren de term 'frame' in min of meer vergelijkbare betekenis: het verwijst naar de wijze waarop partijen een probleemsituatie definiëren, waardoor andere betekenissen worden uitgesloten en de beleidsdiscussie een bepaalde wending neemt. Omdat deze definitie door de partijen gedeeld wordt, kan het als een gedeeld referentiekader worden beschouwd dat niet zomaar te wijzigen valt. Hall (1993) gebruikt hiervoor de term beleidsparadigma. De bestaande consensus over wat het probleem is, wie bij probleem betrokken is en welke werkwijzen en oplossingen toegestaan zijn, beperkt de mogelijkheden tot aanpassing en leren. Aanpassing ten aanzien van marginale aspecten van de 'policy core', de 'policy frame' of het beleidsparadigma zijn mogelijk, maar de centrale assumpties en normen en waarden zijn onaantastbaar.

In aanvulling op deze redenering verbindt Hall het statisch concept van beleidsparadigma aan het meer dynamische idee van 'beleidsdiscours'. Het begrip beleidsdiscours suggereert dat

consensus niet iets statisch is, een scherp afgebakende set van assumpties en waarden, maar dat consensus voortdurend in ontwikkeling en beweging is. De consensus moet voortdurend onderhouden, aangepast en herontdekt worden in een doorlopend debat tussen leden van een gemeenschap. De set van assumpties en beslisregels die hieruit voortkomen heeft een tweeledige functie. De eerste functie is die van betekenisverlening. Leden van de gemeenschap ontlenen hun identiteit aan deze assumpties en beslisregels en baseren er de richting van hun handelen op. De tweede functie is die van gate-keeping. Alleen door aan het discours deel te nemen kan men lid zijn van de gemeenschap. Daartoe moet men zich wel de inhoud en de spelregels van het beleidsdiscours eigen maken. Een voorbeeld van een beleidsdiscours is het debat dat in Nederland over de integratie van allochtonen gaande is. Een beleidsdiscours is een argumentatiespel waarin consensus wordt gecreëerd en bewaakt. Het omvat een verhaallijn dat het debat structureert, bepaalt welke argumenten geldig zijn en welke niet. Het is een vorm van machtsuitoefening met behulp waarvan partijen overeenstemming proberen te bereiken, onder meer door hun eigen interpretaties aan anderen proberen op te leggen. Daarbij geldt dat niet alle partijen dezelfde kansen hebben in dit spel. Experts, ambtenaren, bestuurders, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en media zijn er het meest bedreven in. Volksvertegenwoordigers en burgers hebben moeite in het spel overeind te blijven vanwege de informatie-overload en de kakofonie aan opinies die worden gegenereerd. Zwak georganiseerde belangen hebben veelal het nakijken (Hoppe en Peterse, 1998; Hajer, 1995; Hajer en Wagenaar, 2003; Koppenjan en Klijn, 2004).

Vaak wordt de consensus over beleid binnen beleidsnetwerken geschaagd door kennis van experts en onderzoek. Kennisproductie is evenwel geen onafhankelijk proces. Het wetenschappelijk domein is geen autonoom subsysteem binnen de samenleving, maar gefragmenteerd en met maatschappelijke sectoren vervlochten (Gibbon e.a., 1994; Nowothy e.a., 2001). De overheid heeft op belangrijke beleidsterreinen wetenschappelijke instituten in het leven geroepen die nagenoeg een kennismonopolie op hun terrein hebben ontwikkeld. Daarnaast heeft zich op sommige beleidsterreinen een complete markt ontwikkeld van commerciële kennisinstituten die hun diensten aan overheden aanbieden. Kennis wordt ontwikkeld in interactie tussen kennisleveranciers, beleidsmakers en belangengroepen, waarbij onderzoeksbeslissingen niet waarde vrij zijn, maar beïnvloed worden door hiërarchische verhoudingen, financiële overwegingen en ideologisch geïnspireerde opvattingen. Daarbij spelen zowel de verhoudingen binnen de wetenschappelijke gemeenschap(en) een rol als de relatie tussen wetenschappers en opdrachtgevers. Het gevolg is dat veel kennis ontwikkeld wordt op basis van de behoeften zoals die door dominante actoren binnen een beleidsnetwerk worden gedefinieerd (Wynne, 1998; In 't Veld, 2000).

Beleidsnetwerken en de overproductie van consensus

Wat de auteurs die in deze paragraaf behandeld zijn verbindt is dat ze beleidsnetwerken zien als relatief gesloten interactie arena's waarin autonome maar wederzijds afhankelijke partijen geleidelijk aan duurzame relaties hebben ontwikkeld die worden ondersteund door een groeiende consensus over werkwijzen, oplossingen, problemen, doelen, normen en waarden. Dankzij deze consensus zijn partijen in staat hun onderlinge belangentegenstellingen te overbruggen en elkaar bij nieuwe problemen en uitdagingen snel te vinden. De consensus waar netwerken op berusten kan gezien worden als institutioneel kapitaal, de neerslag van een uniek historisch leerproces dat dankzij langdurige interactie tot stand is gebracht en niet makkelijk is te vervangen (vergelijk Hindmoor, 1998; Pauly, 2001).

Ondanks deze positieve functies die consensus in netwerken vervult, wordt in de oudere literatuur over beleidsnetwerken vooral op de disfuncties van consensus gewezen. Uit de literatuur rijst het beeld van een te veel aan consensus. Als gevolg daarvan ontstaat wat

Schattschneider (1960) 'mobilization of bias' heeft genoemd. De overeenstemming over hoe de wereld eruit ziet, wat de belangrijke problemen zijn, hoe deze aangepakt moeten worden en welke alternatieven daarbij denkbaar zijn, leidt ertoe dat opvattingen, belangen en partijen die niet binnen deze consensus passen, uitgesloten worden. Hoewel het trekken en duwen binnen beleidsnetwerken op een sterk pluralistisch besluitvormingspel lijkt, waarbij er niet één partij is die steeds van de andere wint, zorgt de consensus die partijen delen dat echt gevaarlijke onderwerpen of onderwerpen die volgens hen niet relevant zijn, niet aan de orde komen. De mechanismen die ertoe leiden dat dit niet gebeurt worden in de agendavormingsliteratuur als 'non-decision-making' aangeduid (Bachrach en Baratz, 1962; Olson, 1965; Cobb en Elder, 1984; Van Eijk en Kok, 1974).

Als gevolg van een overdosis consensus zijn beleidsnetwerken relatief gesloten voor de buitenwereld met als gevolg dat:

- nieuwe problemen en innovatieve oplossingen die de belangen van de gevestigde partijen schaden niet op de agenda komen.
- beleidsnetwerken geprivilegieerde oligarchieën zijn die deelbelangen nastreven ten koste van het algemeen belang.
- processen binnen netwerken in hoge mate in transparant zijn, zich onttrekken aan democratische controlemechanismen en nauwelijks aan te sturen zijn.
- belangen van partijen die zwak georganiseerd zijn, niet goed gearticuleerd worden en onvoldoende aandacht te krijgen.
- belangen van andere beleidssectoren niet vertegenwoordigd zijn, waardoor beleidsdiscussies sterk sectoraal geïnspireerd zijn en meer integrale benaderingen niet overwogen worden (Marin en Mayntz, 1991; Marsh en Rhodes, 1992)

4 Beeld II: Beleidsnetwerken met een consensus-tekort

Niet iedereen beschouwt beleidsnetwerken als gesloten circuits met een overdosis aan consensus. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de mate van hechtheid en geslotenheid van netwerken volgens sommige auteurs sterk kan verschillen. Elk netwerk heeft zijn eigen karakteristieken. Met name meer sociologische georiënteerde netwerkbenaderingen leggen zich toe op het in kaart brengen van de morfologische eigenschappen van netwerken en hun onderlinge verschillen (Laumann and Knock, 1987).

Het bestaan van netwerken met een open karakter was voor Heclo (1974) reden het begrip 'ijzeren driehoek' fel te bestrijden. Netwerken kenmerken zich volgens hem door een groot aantal actoren die in wisselende samenstelling bij bestuurlijke processen betrokken zijn. De grenzen van het netwerk zijn vaag: 'participants move in en out constantly'. Heclo spreekt van issuenetwerken (vergelijk ook Kenis en Schneider, 1991). Deze karakterisering van netwerken wordt ook aangetroffen bij Kingdon (1984; 1995). Kingdon stelt dat in de USA de activiteiten van agendavorming, beleidsvorming en politieke besluitvorming onafhankelijk van elkaar, in aparte 'stromen' plaatsvindt. Deze institutionele fragmentatie betekent dat de natuurlijke toestand bij publieke besluitvorming er een is van het ontbreken van consensus. De mogelijkheden om beleid tot stand te brengen zijn dan ook beperkt. Slechts onder bijzondere condities komen problemen, oplossingen en politieke voorkeuren op één lijn. Onder deze bijzondere condities van consensus, wanneer sprake is van een beleidsraam of policy window, komen problemen op de politieke agenda en bestaat de mogelijkheid dat zij aan beleidsmaatregelen worden gekoppeld. Maar een beleidsraam staat slechts tijdelijk open; consensus is uiterst kwetsbaar en moeilijk in stand te houden.

Multi-actor en multi-purpose spelen in institutioneel zwak ontwikkelde omgevingen

Processen binnen issuenetwerk kenmerken zich door een ongestructureerd, grillig karakter. Actoren moeten zich inspannen om hun problemen te articuleren en op de agenda te krijgen. Zij moeten deze zien te koppelen aan oplossingen en voldoende steun weten te verwerven. Vervolgens dienen zij deze probleem-oplossing-combinaties door de relevante besluitvormingscircuits te loodsen. Uiteindelijk zullen zij in een ingewikkelde implementatiestructuur uitgevoerd moeten worden (vergelijk Pressman en Wildavsky, 1973). Het bestaan van consensus en draagvlak is in deze context geen gegeven, maar moet worden gecreëerd. Het consensustekort leidt tot moeizame interactieprocessen, spelen waarin actoren met uiteenlopende belangen, doelen en percepties in wisselende samenstelling met elkaar aan het trekken en duwen zijn teneinde probleemformuleringen, de inhoud en keuze van beleidsmaatregelen en de verdeling van middelen te beïnvloeden. Deze interactieprocessen kenmerken zich door conflict, langdurige beleidsimpasses, misverstanden, onverwachte wendingen en plotselinge doorbraken. Een succesvolle afloop is niet gegarandeerd: de interactie kan vastlopen in patstellingen, stoppen of uitmonden in compromissen waar iedereen ontevreden over is (Berg, 1978; Allison, 1970).

Pogingen conflicten op te lossen door experts of onderzoekers in te schakelen werken vaak averechts. Aangezien kennisproductie niet onafhankelijk van maatschappelijke processen plaatsvindt, dringen conflicten en maatschappelijke overtuigingen door in het wetenschappelijke domein. Experts en wetenschappers zijn het vaak oneens. Dat leidt tot tegengestelde beleidsaanbevelingen die bijdragen aan informatie-overload en onzekerheid.. Daarbij komt dat onderzoek in dit soort gevallen de vorm van 'policy advocacy' aanneemt. Pogingen van de ene partij om zijn voorkeuren wetenschappelijk te onderbouwen, zetten andere partijen aan hetzelfde te doen. Partijen bestoken elkaar met onderzoeksrapporten die echter niet als gezaghebbend worden ervaren en eerder resulteren in meer dan in minder verwarring (Hoppe en Peterse, 1998; Van de Riet, 2003; In 't Veld, 2000). Hierbij kan gedacht worden aan de discussie rond de geluidsoverlast van Schiphol. Het systeem op basis waarvan de geluidsbelasting voor de omgeving wordt berekend is zo gecompliceerd geworden dat bijna niemand nog begrijpt hoe het werkt. Bovendien is het in toenemende mate omstreden geraakt, omdat omwonenden en milieuorganisaties claimen dat de berekeningen de feitelijke geluidsbelasting niet weergeven. Zij vinden dat de geluidsbelasting niet langer met behulp van theoretische modellen berekend moet worden, maar dat de daadwerkelijke geluidsbelasting gemeten moet worden. Deze mogelijkheid is lange tijd door Schiphol afgewezen met het argument dat betrouwbare meetsystemen nog niet beschikbaar waren, zelfs toen dat inmiddels wel mogelijk was geworden. Vervolgens ontbrandde een strijd over hoe en waar er gemeten moest worden en probeerde het ministerie van Verkeer en Waterstaat de commissie die hierover moest adviseren te beïnvloeden. In deze reeks van interacties is de rol van kennis en onderzoek volstrekt verstrengeld geraakt met de politieke machtsstrijd tussen betrokken partijen, waardoor het heel moeilijk wordt kennis en wetenschappelijke methoden een gezaghebbende rol in het proces te laten spelen.

Issue-netwerken, arena's en beleidsnetwerken

Hoe is mogelijk dat het tweede beeld van beleidsnetwerken, waarin netwerken open zijn, een wisselende samenstelling hebben en zich kenmerken door een structureel tekort aan consensus, zo verschilt van het eerste beeld, waarin gesloten circuits met een consensusoverschot figureren?

Een eerste verklaring kan zijn dat de aard van beleidsnetwerken sterk verschilt. Deze notie is al terug te vinden bij Lowi (1962), die overigens de term arena's gebruikt. Hij stelt dat afhankelijk van de aard en intensiteit van het conflict of de belangentegenstellingen tussen actoren, zich een specifieke actorenconstellatie of arena ontwikkelt. Sommige arena's hebben

een open, pluralistisch karakter; andere neigen naar een gesloten, elitistische structuur. Verschillende auteurs hebben op de verschillen tussen netwerken gewezen en deze ook empirisch in kaart gebracht (Rhodes, 1988; Koppenjan et al, 1987; Van Waarden, 1992). Heclo heeft toen hij in 1974 over issuenetwerken publiceerde op de historische context als verklaring gewezen. Zijn redering volgend kan gesteld worden dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen de aard van netwerken verandert. Door maatschappelijke differentiatie, het mondiger worden van burgers, de opkomst van sterke belangenorganisaties en private organisaties, de toename van de bestuurlijke dichtheid, de opkomst van massamedia en ICT, en de hogere eisen die aan transparantie, verantwoording en democratische legitimiteit worden gesteld, kunnen netwerken veel moeilijker het gesloten karakter ontwikkelen dat zij in de hoogtijdagen van de ijzeren driehoeken en het neo-corporatisme hadden. In toenemende mate hebben zich issuenetwerken ontwikkeld die bestaande netwerken open hebben gebroken.

Dat laat onverlet dat gesloten netwerken nog steeds bestaan. Mogelijk hebben zij zich hersteld, hebben zij issuenetwerken geïncorporeerd of hebben issuenetwerken zich op hun beurt in de richting van gesloten netwerken ontwikkeld. Desalniettemin blijft de situatie bestaan dat nieuwe issuenetwerken gesloten netwerken uitdagen en openbreken.

De horizontale settings waarin consensus nagenoeg ontbreekt, en die we met issuenetwerk-condities associëren doen zich in de huidige beleidssituatie met name in 3 situaties voor (Klijn en Koppenjan, 2006):

1. Wanneer er voor het eerst behoefte aan interactie ontstaat tussen actoren die eerder zich niet van hun wederzijdse afhankelijkheden bewust waren. Deze situatie deed zich bijvoorbeeld voor toen de overheid in de jaren negentig beleid ging ontwikkelen om de hoeveelheid zink in oppervlaktewater te verminderen. Zinkbedrijven werden geconfronteerd met pogingen van lagere overheden het gebruik van zink in de bouw terug te dringen. De zinkbedrijven hadden grote moeite om met overheden tot constructief overleg te komen. Niet alleen was er een gebrek aan consensus over de aard en ernst van de problematiek en de beoogde beleidsmaatregelen, maar ook ten aanzien van zowel de dieperliggende normen en waarden waardoor partijen zich lieten leiden als de wijze waarop partijen met elkaar om dienden te gaan (Klijn, Van Bueren en Koppenjan, 2000).
2. Wanneer nieuwe problemen of actoren erin slagen door te dringen in bestaande netwerken, waardoor deze chaotiseren en nieuwe vormen van consensus ontwikkeld moeten worden om nieuwe, onbekende problemen aan te pakken of om interactie tussen oude en nieuwe participanten mogelijk te maken. Een voorbeeld hiervan is de jarenlange strijd over de aanpak van de mestproblematiek in de landbouw. Dit probleem werd door partijen binnen het landbouwnetwerk lange tijd ontkend en kwam pas op de agenda nadat nieuwe partijen erin slaagden in het landbouwbolwerk door te dringen (Termeer, 1993).
3. Wanneer problemen netwerken doorsnijden waardoor actoren afkomstig uit verschillende netwerken met elkaar moeten leren om te gaan. Zo pogen waterbeheerders in een vroegtijdig stadium betrokken te raken bij ruimtelijke planvorming, omdat zij de gevolgen van de toenemende bouwactiviteiten niet langer binnen het waternetwerk kunnen opvangen. Dit streven verloopt echter zeer moeizaam omdat de betrokkenheid van waterbeheerders niet door ruimtelijke planvormers als vanzelfsprekend wordt ervaren en beide kampen er een heel andere manier van denken en communiceren op na houden (Koppenjan en Klijn, 2004).

Met name het laatste voorbeeld laat zien dat in sommige situaties het ontbreken van gemeenschappelijke instituties en consensus in een netwerksituatie, niet betekent dat er van een institutioneel vacuüm sprake is: als actoren afkomstig uit verschillende netwerken elkaar ontmoeten gaat het gebrek aan consensus gepaard met de aanwezigheid van diverse of zelfs

conflicterende institutionele achtergronden. Interactie wordt niet alleen bemoeilijkt door het ontbreken van consensus, maar juist door de aanwezigheid van conflicterende frames, paradigma's of 'policy cores'. Deze zijn hecht verankerd in de netwerken waar de diverse vertegenwoordigers deel van uitmaken. Met name in dit soort situaties kunnen zich diepgaande beleidscontroverses ontwikkelen, waarin partijen elkaars 'policy core' ter discussie stellen (Sabatier en Henkins-Smith, 1993). Schön en Rein (1994) spreken van 'frame conflicts'; conflicten tussen partijen over wiens frame het juiste is. Door het ontbreken van gemeenschappelijke waarden, een gedeelde taal of overeenstemming over regels en werkwijzen kan in deze omstandigheden een 'dialoog tussen doven' ontstaan, die de totstandkoming van gezamenlijke oplossingen en de aanpak van maatschappelijke problemen langdurig blokkeert (Van Eeten, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004).

Sturing en management in issue-netwerken

Aangezien institutionele arrangementen en opvattingen over normen en waarden, doelen en probleemdefinities, oplossingen en werkwijzen in dit soort netwerksituaties niet gedeeld worden of zelfs op gespannen voet met elkaar staan, zijn er weinig voorzieningen die interactie kunnen ondersteunen en conflicten kunnen matigen of overbruggen. Juist in dit soort interactie-settings is er behoefte aan consensusvorming; de ontwikkeling van een of andere vorm van overeenstemming op basis waarvan partijen met elkaar kunnen spreken, elkaar kunnen leren begrijpen en uiteindelijk een manier kunnen vinden om hun handelen op elkaar af te stemmen.

Veel van de literatuur over interorganisatorische verhoudingen, interbestuurlijke afstemming en proces- en netwerkmanagement gaat precies over de vraag hoe consensus kan worden bewerkstelligd en hoe belangentegenstellingen en conflicten kunnen worden afgezwakt, overbrugd en voorkomen (e.g. O'Toole, 1988; Agranoff, 1986; 2003; Mandel, 1990; 2001; Glasbergen, 1995; Kickert et al, 1997).

In de literatuur worden grofweg drie typen strategieën om met het tekort aan consensus in netwerksituaties om te gaan: 1) netwerkstructurering: de herschikking van netwerkrelaties 2) negatieve coördinatie: het vermijden van interactie, en 3) positieve coördinatie: consensusvorming en conflictreductie (Scharpf, 1978).

1. Netwerkstructurering

Een van de in de literatuur geopperde strategieën voor sturing in netwerksituaties is netwerkstructurering: een dusdanige aanpassing van de interdependenties tussen partijen (herstructureren van relaties, reorganisaties of wijziging van hulpbronnenverdelingen) dat bepaalde vormen van beleid die eerder stuitten op hindermacht of gebrek aan steun alsnog mogelijk worden. Het kan hier gaan om het wegnemen van afhankelijkheden zodat er geen samenwerking meer nodig is, maar ook om het creëren van condities die samenwerking makkelijker maken. (Scharpf, 1978; O'Toole, 1988, 1997). Hierbij speelt evenwel wat Scharpf de 'joint decision trap' noemt: ook bij netwerkstructurering zijn interdependenties in het geding. Als het partijen niet lukt bij de aanpak van concrete problemen het eens te worden, waarom bij reorganisatieplannen dan wel (Scharpf, 1997; vergelijk ook March en Olsen, 1989)?

2 Negative coordination: avoidance of interaction en conflict

Negatieve coördinatie is gericht zijn op het vermijden van ingrijpende beleidsvoorstellen die in strijd zijn met de belangen of voorkeuren van andere partijen. Ook kan het gaan om het minimaliseren van de behoefte aan interactie door bijvoorbeeld complexe beleidsvraagstukken in delen op te knippen (Scharpf, 1978). Deze aanpak beperkt evenwel de integraliteit, kwaliteit en effectiviteit van beleidsoplossingen.

3. Positieve coördinatie; conflictreductie en consensusbuilding

Positieve coördinatie omvat strategieën gericht op consensusvorming en conflictreductie.

Deze strategieën onderscheiden zich doordat zij binnen een relatie tussen partijen verschillende niveaus kiezen waarop zij consensus trachten te bewerkstelligen.

- *Consensus over waarden.* Ten eerste kan gestreefd worden naar het bewerkstelligen van overeenstemming over normen en waarden. Het is overigens zeer de vraag in hoeverre dergelijke strategieën kans van slagen hebben. Actoren worden verondersteld de waarden, assumpties en beliefs waar zij hun identiteit aan ontleen en die zin aan hun bestaan geven, aan te passen. Eerder is aangegeven dat het heel moeilijk is policy cores, frames of paradigms aan te passen. Deze strategie wordt dan ook door veel auteurs ontraden: 'It is often assumed that if decisionmakers clarify their values and beliefs, conflict will arise', zo schrijft Olsen in 1972. Netwerkmanagement moet dan ook niet gelijkgesteld worden met consensusbesluitvorming: indien ernaar gestreefd wordt dat iedereen het eerst met elkaar eens wordt voordat er actie wordt ondernomen krijgen minderheden vetomacht en zullen beleidsdiscussies moeilijk te beëindigen zijn. Het nastreven van gemeenschappelijke waarden gaat bovendien voorbij aan het feit dat er in een complexe samenleving een pluriformiteit aan waarden bestaat. Hanf en O'Toole (1992) stellen daarom dat er behoefte is aan een *strategische consensus*, onder erkenning van verschillende belangen en percepties. (Vergelijk ook Agranoff, 1986; Brown, 1993)
- *Consensus over doelen en probleempercepties.* Glasbergen (1995) ziet als doel van netwerkmanagement het bereiken van overeenstemming tussen actoren over de aard van het probleem. Als actoren een dergelijke consensus hebben bereikt, kan het probleem vervolgens op min of meer rationele wijze worden aangepakt. Het afstemmen van probleempercepties is evenwel een moeilijke zaak, want de erkenning en formulering van een probleem, staat niet los van de doelstellen en waarden die actoren koesteren.
- *Consensus over oplossingen.* Bij gebrek aan consensus kunnen partijen proberen door het creëren van win-win situaties een oplossing te bereiken die voor alle betrokkenen voordelig is. Scharpf (1997) noemt deze strategie 'probleemoplossen'; Teisman (1992) spreekt van 'doelvervlochten'. Het gaat om het vinden van maatregelen of een package deal, die aan de doelstellingen van verschillende partijen tegelijk recht doet. Daarvoor hebben actoren geen gemeenschappelijke probleemdefinitie of doelstelling nodig. Wel moeten zij zich bewust zijn dat zij een gemeenschappelijk belang hebben en is er ook een zekere overeenstemming nodig hebben over hoe zij met elkaar op constructieve wijze kunnen samenwerken.
- *Consensus over werkwijzen en interactieregels.* Indien actoren erop uit zijn hulpbronnen uit te wisselen, dan hoeven zij geen gedeelde waarden, doel of de oplossingsvoorkeuren te hebben. Ieder kan vanuit zijn eigen belang en voorkeuren proberen via ruil een voor hem of haar geschikte uitkomst te bereiken. Onderhandelen veronderstelt wel dat partijen elkaar begrijpen en er zeker van zijn dat de ander zijn 'part of the deal' nakomt. Er is dus een zekere overeenstemming nodig over regels en over conflictregulering. (Ostrom, 1990; Burns en Flam, 1987; Klijn, 2001). Indien actoren nog geen gezamenlijke interactieregels hebben ontwikkeld, kan management bestaan uit het op gang brengen van interactie. Aldoende zullen partijen dan een

manier vinden om met elkaar om te gaan. Teneinde dit proces te vergemakkelijken kunnen zij aangemoedigd worden vooraf een aantal spelregels met elkaar af te spreken en deze in een arrangement, bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst, vast te leggen (Friend, e.a. 1974, Mandell, 1990; 2001; De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002).

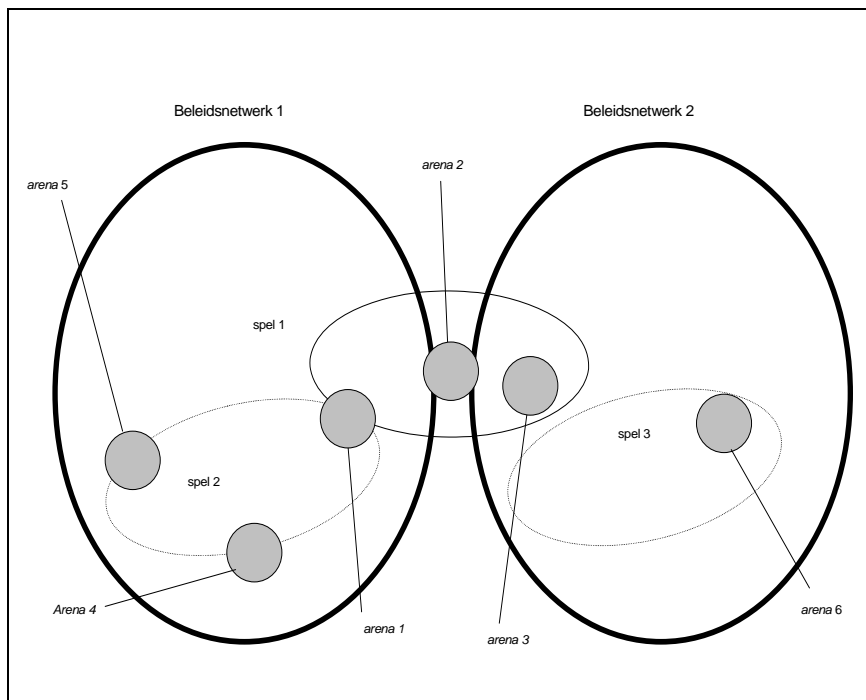
- *Strategieën gericht op conflictreductie.* Strategieën gericht op conflictreductie omvatten in eerste instantie het inzetten van mediators die partijen bij elkaar proberen te krijgen, bijvoorbeeld via shuttlediplomatie. Indien het conflict reeds hoog is opgelopen is er de mogelijkheid tot het inschakelen van arbiters, die al of niet bindend uitspraken doen over de oplossing van het geschil. Van belang is dat bemiddelaars en arbiters door betrokken partijen als gezaghebbend worden aanvaard. Duidelijk is dat deze partijen hun rol effectiever kunnen vervullen, als reeds voorafgaand aan het conflict partijen het over de te volgen procedure eens zijn geworden (Forester, 1989; Susskind en Cruikshank, 1987; Burton, 1996). Conflictreductie veronderstelt dat partijen hun meningsverschil kunnen bijleggen en dat er een gemeenschappelijke grond is voor gezamenlijke actie. Dit hoeft natuurlijk niet altijd zo te zijn: niet alle conflicten kunnen worden opgelost.

4 Confrontatie van de twee beelden over beleidsnetwerken: te veel of te weinig consensus?

Bovenstaande schets toont op het eerste gezicht twee diametraal tegengestelde beelden van het verschijnsel beleidsnetwerk. Bij nader inzien blijkt dat de auteurs het eigenlijk over heel verschillende zaken hebben. De auteurs van de eerste stroming beschrijven gesloten netwerken, waarin zich een hoge mate van consensus heeft ontwikkeld, die in sommige opzichten heel functioneel is. Waar deze echter te ver door is doorgevoerd, leidt dat tot het uitsluiting van belangen, de productie van negatieve externaliteiten, een gebrek aan transparantie, externe verantwoording en democratische legitimering, achterwege blijven van vernieuwingen en onvoldoende afstemming op externe ontwikkelingen.

De auteurs van de tweede stroming spreken over heel iets anders. Zij hebben het over nieuwe interactie-situaties, waarin interdependente actoren nog geen institutionele arrangementen of gedeelde opvattingen hebben ontwikkeld die hun interacties kunnen ondersteunen. Het kan ook zijn dat ze het hebben over een probleemsituatie waarin vertegenwoordigers afkomstig uit verschillende netwerken elkaar voor het eerst ontmoeten. Figuur 1 visualiseert deze laatste situatie.

Figuur 1 Beleids spel dat verschillende beleidsnetwerken doorsnijdt



(Bron: Klijn, Van Bueren en Koppenjan, 2000: 19)

De consequentie van deze observatie is dat de empirische bevindingen van beide groepen acteurs elkaar niet uit sluiten, maar dat deze juist heel goed met elkaar verenigbaar zijn. Dit geldt ook voor de normatieve posities van beide groepen auteurs. Het oordeel over de negatieve gevolgen van een te grote mate van consensus in gesloten beleidsgemeenschappen kan heel goed door de auteurs van de tweede stroming gedeeld worden; zij spreken evenwel over heel andere vraagstukken als zij hun aanbevelingen voor consensusvorming en conflictreductie doen. Hun aanbevelingen zijn niet bestemd is voor de aanpak van de problemen die de auteurs van de eerste stroming ten aanzien van gesloten netwerken signaleren.

Het besef dat beide stromingen in de netwerkliteratuur niet strijdig zijn, maar complementair, laat zien dat het antwoord op de vraag of er binnen netwerken of interactieprocessen te veel of te weinig consensus respectievelijk conflict is contingent is: in hoeverre er sprake is van een te veel aan consensus of een teveel aan conflict, hangt af van de kenmerken van de specifieke situatie en de manier waarop die getaxeerd wordt. Hieronder wordt dit toegelicht.

Netwerk management als het managen van de consensus-conflict-dimensie

Indien we ervan uitgaan dat in de netwerktheorie interactie tussen wederzijds afhankelijke partijen centraal staat, kunnen we stellen dat zowel consensus als conflict belangrijke positieve en negatieve functies vervullen in beleidsnetwerken. Dit geldt zowel voor het niveau van de duurzame netwerkrelaties tussen betrokken partijen als voor de concrete interactieprocessen die zich ten aanzien van specifieke issues binnen netwerken afspelen. Op netwerkniveau is consensus een uiting van de mate waarin het beleidsnetwerk geïnstitutionaliseerd is. Voor het interactieniveau geldt dat een zekere consensus een noodzakelijke voorwaarde is voor interactie. Het draagt bij aan de vlotte aanpak van problemen, voorziet in regels waarmee complexe issues hanteerbaar worden gemaakt, en reduceert interactiekosten (Pauly, 2001). De aanwezigheid van conflict op netwerkniveau is een indicatie dat er geen sprake is van een volledig gesloten circuit. Op procesniveau is

conflict functioneel omdat het bijdraagt aan de articulatie van belangen, en de mobilisatie van hulpbronnen, informatie en onderzoek triggered en de transparantie van processen bevordert. Omdat door conflict een grotere variëteit aan zienswijzen, informatie, ideeën en opties naar voren worden gebracht, draagt het ook bij aan de kwaliteit en de innovativiteit van interactieprocessen (Coser 1956; Mastenbroek, 1987; Brown, 1983).

Te veel of te weinig

Maar er kan sprake zijn van te veel of te weinig consensus en conflict, waardoor deze dysfunctioneel worden (Brown, 1983). Van teveel consensus op institutioneel niveau is sprake als dit tot systematische onderdrukking en uitsluiting van problemen, belangen, partijen en innovaties leidt. Te weinig consensus betekent dat er nog nauwelijks een geïnstitutionaliseerde praktijk bestaat waardoor interactieprocessen moeilijk tot stand zullen komen en gemakkelijk zullen ontsporen. Op procesniveau manifesteert een teveel aan consensus zich door een gebrek aan participatie, informatie, gebrek aan opties, variëteit, hetgeen uiteindelijk uitmondt in ineffectieve en niet-innovatieve oplossingen. Een gebrek aan consensus kan in conflicten uitmonden, maar ook, bij gebrek aan strijdige belangen of een geringe betrokkenheid van partijen in langdurige stagnaties of het niet op gang komen van interactie.

Te veel conflict op institutioneel niveau betekent dat een netwerk uiteenvalt, of dat strijd om de institutionele verhoudingen binnen het netwerk interacties tussen partijen over andere, inhoudelijke zaken onmogelijk zal maken. Te weinig conflict op dit niveau houdt in dat belangen onvoldoende binnen het netwerk zijn vertegenwoordigd, met als gevolg een systematische onderverzorging van bepaalde waarden en de productie van negatieve externaliteiten. Te veel conflict op interactieniveau betekent dat probleemoplossing stagneert en dat transactiekosten oplopen, of dat, indien een van de partijen erin slaagt zijn zin te krijgen, ineffectieve oplossingen tot stand komen en relaties tussen betrokken partijen ingrijpend beschadigd raken. Dit laatste werkt natuurlijk door op institutioneel niveau en heeft repercussies voor andere en toekomstige interacties binnen het beleidsnetwerk. Te weinig conflict binnen interactieprocessen kan ertoe leiden dat belangrijke inzichten, belangen of opties buiten beeld blijven, dat er onvoldoende energie gegeneerd wordt om een probleem aan te pakken, of dat er onvoldoende variëteit wordt gecreëerd waardoor de kwaliteit van een besluit onder de maat blijft.

Tabel 1 vat deze implicaties van te veel of te weinig conflict kort samen.

Tabel 1. Implicaties van het niveau van consensus en conflict binnen netwerk-settings

		Institutioneel niveau	Interactie niveau
Consensus	<i>Te veel</i>	Systematische uitsluiting belangen en partijen, gebrek aan transparantie	Beperkte afweging, creativiteit en integraliteit; geringe aandacht voor omgeving
	<i>Functioneel</i>	Biedt zekerheid in onzeker interactieproces; matigt conflict door duurzame verbanden	Vergemakkelijkt interactieproces; verlaging transactiekosten
	<i>Te weinig</i>	Ontbreken van institutionele condities ter ondersteuning concrete interactieprocessen	Interacties blokkeren, stagneren of blijven achterwege; hoge interactiekosten

Conflict	<i>Te veel</i>	Interactieprocessen worden speelbal van machtsstrijd op netwerkniveau; netwerk valt uiteen	Hoge transactiekosten; oplossingen komen niet tot stand of zijn ineffectief, met negatieve gevolgen voor relaties binnen en buiten het netwerk
	<i>Functioneel</i>	Voorkomt geslotenheid; doet recht aan pluriformiteit, bevordert transparantie	Heeft mobiliserende en versnellende werking; draagt bij aan informatie, variëteit, kwaliteit en vernieuwing
	<i>Te weinig</i>	Onvoldoende articulatie belangen, resulterend in systematische onderverzorging van belangen en negatieve externaliteiten	Gebrekkige informatie en variëteit; geringe mobilisatie hulpbronnen

Gegeven de verschillende kenmerken van netwerksituaties kunnen netwerk managementstrategieën niet beperkt blijven tot suggesties een tekort aan consensus op te lossen. Hierbij is wel een probleem dat door de empirische oriëntatie van de eerste stroming de voorstellen om het functioneren van gesloten netwerken te verbeteren door het doorbreken van consensus en geslotenheid en het stimuleren van een functioneel niveau van conflict minder ver ontwikkeld zijn. Hier ligt een theoretische en praktische opgave: de verdere ontwikkeling en onderbouwing van managementstrategieën die hieraan bijdragen.

5. Conclusie: het managen van de consensus-conflict dimensie

Deze beschouwing levert het inzicht op dat netwerk management geen politiek neutrale activiteit is, louter gericht op conflictreductie en consensusvorming, maar dat het juist ook politiek van aard is. Het is een vorm van machtsuitoefening en daardoor ook zelf inzet van strijd. De wijze waarop het management van de consensus-conflict dimensie plaatsvindt moet daarom ingebed worden in het democratisch proces en met waarborgen omgeven zijn. Bovenal leert deze beschouwing dat relaties en problemen in complexe besluitvormingssituaties meerdere dimensies kennen. Consensus binnen een specifieke set van actoren gaat samen met een consensustekort en conflict in relaties met andere partijen of netwerken. Of er sprake is van een teveel aan consensus of conflict of juist een tekort, hangt af van de specifieke situatie en de wijze waarop deze door betrokkenen, waaronder degene die pogingen tot management onderneemt, wordt gedefinieerd en afgebakend. Hoewel in de netwerkliteratuur management vooral voorgesteld wordt als een manier om consensusvorming te bevorderen en conflicten te reduceren, betekent het bovenstaande dat bij het managen van netwerken het juist ook kan gaan om het voorkomen en mitigeren van een overinvestering in consensusvorming en het bevorderen van een gezond niveau van confrontatie en conflict.

Literatuur

Agranoff, R.I. (1986) *Intergovernmental Management. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas*, Albany, New York: State University of New York Press.

- Agranov, R.I. (2003) *Leveraging networks: a guide for public managers working across organizations*, Arlington: IBM Endowment for The Business of Government.
- Aldrich, H.A. en H.D.A. Whetten (1981) *Organization-sets, Action-sets and Networks: Making the most out of Simplicity*, in: P.C. Nystrom en W.H. Starbuck (eds.): 385-408.
- Allison, G.T. (1971) *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company [second edition 1999, co-authored by Ph. Zelikow, New York: Longman].
- Bachrach, P. en M.S. Baratz (1962) Two Faces of Power, in: *American Political Science Review*, 56 (4): 947-952.
- Brans, M. (1997) Challenges to the practice and theory of public administration in Europe, in: *Journal of Theoretical Politics* 9 (3): 389-415.
- Benson, J.K. (1982) *A Framework for Policy Analysis*, in: D.L. Rogers en D.A. Whetten (eds.): 137-176.
- Berg, J.T.J. van den, en H.A.A. Molleman (1974), *Crisis in de Nederlandse Politiek*, Alphen aan den Rijn
- Berg, E.L. (1978) Omgangsvormen tussen organisaties, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 5, pp. 371-391.
- Brown, L.D. (1983) *Managing Conflict at Organizational Interfaces* Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Bruijn, J.A., de, E.F. ten Heuvelhof, en R.J. in 't Veld (2002) *Proces Management. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven; Academic Service.
- Burns, T.R. en H. Flam (1987) *The Shaping of Social Organization; Social Rule System Theory with Application*, London: Sage.
- Burton, J.W. (1996) *Conflict Resolution. Its Language and Processes*, London.
- Butler, C.T. (1987), *On Conflict and Consensus*, Takoma Park, Maryland: FNB Publishing
- Cawson, A. (1986) *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Blackwell.
- Cobb, R.W. en C.D. Elder (1983, first edition 1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Coser, L.A. (1956) *The functions of social conflict*, New York: Free Press
- Dery, D. (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*, Kansas: University Press of Kansas.
- Eeten, M. van (1999) *Dialogues of the deaf: defining new agendas for environmental deadlocks*, Delft: Eburon
- Elster, J.(ed.) (1998) *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eijk, C. van der en W.J.P. Kok (1975) Nondecisions Reconsidered, in: *Acta Politica*, 10 (3): 277-301.
- Fisher, R. en W. Ury (1981) *Getting to yes: Negotiating Agreement without Giving in*, Boston: Houghton Mifflin.
- Fischer, F. en J. Forester (eds.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke Durham NC: University Press.
- Freeman, J.L. (1965) *The Political Process*, New York: Random House
- Friend J.K., J.M. Power en C.J.L. Yewlett (1974) *Public Planning: The Inter-corporate Dimension*, London: Tavistock.
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, Berkeley: California Press. Gibbons, M., C. Limonges, H. Nowotny, S. Scott en M. Trow (1994) *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and research in Contemporary Societies*, London: Sage.
- Glasbergen, P. (ed.) (1995) *Managing Environmental Disputes, Network Management as an Alternative*, Dordrecht: Kluwer.
- Hajer, M. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon.
- Hajer, M. en Wagenaar, H. (eds.) (2003) *Deliberative policy analysis; understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1993), Policy paradigms, social learning and the state, in: *Comparative Politics*, (25) 3:- 275-296.
- Hanf, K. en L.J. O'Toole (1992) Revisting old Friends: Networks, Implementation Structures and Management of Interorganizational Relations, in: *European Journal of Political Research*, 21 (1-2) pp. 163-180.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Kortsen (1991), Groepsdenken in het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Heclo, H. (1978) Issue Networks and the Executive Establishment in: A. King (ed.) *The New American Political System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C.: 87-124.
- Heisler, M.O. (1974) Patterns of European Politics: The European 'Polity' Model, in: M.O. Heisler (ed.) *Politics in Structure: Structures and Processes in Some Post-industrial Democracies*, New York: David McKay.
- Hjern, B. en D.O. Porter (1981) Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis, in: *Organizational Studies*, 3: 211-237.
- Hindmoor, A. (1998) The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory, in: *Public Administration*, 76 (spring): 25-43.
- Hoppe, R en Peterse, M. (1998) *Bouwstenen voor Argumentatieve Beleidsanalyse*, 's Gravenhage: Elsevier
- Janis, I.L. (1982) *Groupthink. Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston: Houghtin Mifflin.
- Jordan, G. (1990) Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?, in: *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3): 319-338.

- Kenis, P. en V. Schneider, 1991, Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin en Mayntz (red.) pp. 25-59.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (eds.) (1997) *Managing complex networks; strategies for the public sector*, London: Sage.
- Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown & Company [second edition 1995, New York: Harper Collins College Publishers].
- Klijn, E.H. (1997), Policy networks and network management: A State of the Art, in: Kickert, Klijn en Koppenjan, (eds.) 1997: 14-34.
- Klijn, E.H. (2001) Rules as institutional context for decision making in networks; the approach to post-war housing districts in two cities, in: *Administration and Society*, 33 (3) (May): 133-164.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan (2006), Institutional design. Changing institutional features of networks, in: *Public Management Review*, vol 8, nr 1, 2006, pp 141-161
- Klijn, E.H., E. van Bueren en J.F.M. Koppenjan, (2000) *Spelen met onzekerheid; over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management*, Delft: Eburon.
- Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. te Velde (eds.) (1987) *Beleidsvorming in Nederland*, 's-Gravenhage: Vuga.
- Koppenjan, J.F.M. (2001) Reorganizing Government. Institutional Sclerosis and Polder Politics, in: F. Hendriks en Th.A.J. Toonen (eds.) *Polder Politics. The re-invention of Consensus Democracy in The Netherlands*, Ashgate, Aldershot, pp. 163-172
- Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn (2004) *Managing Uncertainties in Networks. A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, London: Routledge.
- Laumann, E.O. en D. Knoke (1987) *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Levine, S. en P.E. White (1961) Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships, in: *Administrative Science Quarterly*, 5: 583-601.
- Lijphart, A. (1979), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam.
- Lowi, T.J. (1963) American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in: *World Politics*, 16: 677-715.
- Mandell, M.P. (1990) *Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector*, in: R.W. Gage en M.P. Mandell (eds.): 20-53.
- Mandell, M.P. (ed.) (2001) *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*, Westport: Quorum Books.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Marin, B. en R. Mayntz (eds.) (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Colorado: Westview Press.
- Marsh, D. en R.A.W. Rhodes (eds.) (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Mastenbroek, W.F. (1987) *Conflict Types and Organizational Development*, Chichester, new york: Wiley.
- Milward, H.B. en G.L. Wamsley (1985) *Policy Subsystems, Networks and the Tools of Public Management*, in: K.I. Hanf en Th.A.J. Toonen (eds.) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Dordrecht: Nijhoff: 105-130.
- Nowothy, H. P. Scott en M. Gibbons (2001) *Rethinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Cambridge: Polity Press.
- Olsen, J.P. (1972) Public Policy Making and Theories of Organizational Choice, in: *Scandinavian Political Studies*: 45-62.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press
- O'Toole, L.J. (1988) Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks, in: *Journal of Public Administration*, 11 (4): 417-441.
- O'Toole, L.J. (1997) Treating networks seriously: practical and research-based agendas in Public Administration, in: *Public Administration Review*, vol. 57 (1) pp. 45-52.
- Pauly, S. (2001) *Ambigüiteit in het spel. De casus PolyVinylChloride*, Delft: Eburon.
- Peper, A. (1995) Oudejaarstoespraak burgemeester Peper van Rotterdam voor de Havenvereniging te Rotterdam, december 1995.
- Pressman, J.L. en A. Wildavsky (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press.
- Pröpper, I.M.A.M. (1996) Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 10, nr. 4, pp. 345-365.

- Rhodes, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman.
- Rhodes, R.A.W. (1990) Policy Networks: a British Perspective, in: *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3): 293-317.
- Rhodes, R.A.W. (1996) The New Governance: Governing without Government, in: *Political Studies Association*: 651-667.
- Riet, O. van de (2003) *Policy analysis in multi-actor policy settings*, Delft: Eburon
- Ripley, R.B. en G. Franklin (1987) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Dorsey: Homewood Ill.
- Rogers, D.L. en D.A. Whetten (eds.) (1982) *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Rosenthal, U. e.a. (1996) *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink.
- Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith (1993) *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/Colorado: Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1978) *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, in: K.I. Hanf en F.W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage: 345-370.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder: Westview Press.
- Schattschneider, E.E. (1960) *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, P.C. en G. Lehmbruch (ed.) (1979) *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage.
- Schön, D.A. en M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Susskind, L. en J. Cruikshank (1987) *Breaking the Impasse, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York: Basic Books.
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995) Beleidsnetwerken, in: *Beleidswetenschap*, jrg 9, nr 2, pp. 128-145.
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe Besluitvorming: Een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investeringsen*, 's-Gravenhage: Vuga.
- Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en Inertie rondom Mestbeleid: Een Studie naar Veranderingsprocessen in het Varkenshouderijnetwerk*, Vuga: 's-Gravenhage.
- Veld, R.J. in 't (ed.) (2000) *Willingly and Knowingly. The role of knowledge about nature and the environment in policy processes*, Utrecht: Lemma
- Waarden, F. van (1992) Dimensions and Types of Policy Networks, in: *European Journal of Political Research*, 21 (1-2), pp. 29-52.
- Weggeman, J. (2003) *Controversiële besluitvorming: opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht: Lemma.
- Wilks, S. en M. Wright (1987) *Comparative Government Industry Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Wynne, B. (1989) *Frameworks of rationality in Risk Management. Towards the testing of Naïve Sociology*, in: J. Brown (ed.) *Environmental Treats, Perception Management*, London: Belhaven, 33-45.